



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.001.004.2016

P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001 – „Wykonanie budżetu państwa w 2015 r.”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Agnieszka Solecka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98892 z 26 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Piotr Lewandowski, doradca techniczny, legitymacja służbowa nr 16728.
Jednostka kontrolowana	Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku, 80-824 Gdańsk, ul. Podwale Przedmiejskie 30 (dalej: „SKO”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od 1 kwietnia 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r. obowiązki Prezesa SKO pełniła Dorota Jurewicz (dalej: „Prezes SKO”). Od 1 września 2015 r. zadania związane z kierowaniem działalnością SKO wykonywał ¹ Wiceprezes SKO Krzysztof Kaszubowski (dalej: „Wiceprezes SKO”). (dowód: akta kontroli str. 3-4, 438-445)

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015² w części 86/19 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku.

Organizację i zasady działania SKO reguluje ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych³. Prezes SKO jest dysponentem części 86/19 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku⁴, pełniącym jednocześnie funkcję dysponenta środków budżetu państwa trzeciego stopnia. W 2015 r. w ramach części 86/19 finansowano realizację zadań, związanych ze sprawowaniem przez SKO funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego (dalej: „j.s.t.”) oraz z orzekaniem w innych sprawach na zasadach określonych w ustawach.

Zakres kontroli obejmował:

- analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych (dalej: „sprawozdanie Rb-27”)⁵,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość sporządzenia sprawozdań budżetowych za 2015 r., sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (dalej: „sprawozdanie Rb-BZ1”) za 2015 r. oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych.

¹ Na podstawie § 4 ust. 2 Regulaminu Organizacyjnego SKO.

² Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. poz. 153, ze zm.).

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1659, ze zm.

⁴ Na podstawie § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz. U. z 2014 r. poz. 413, ze zm.).

⁵ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., kontrola dochodów budżetowych w części 86/19 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wynikami roku ubiegłego.

Wykonane w 2015 r. w części 86/19 dochody i wydatki budżetu państwa wyniosły – odpowiednio – 64,2 tys. zł i 3.952,3 tys. zł i zostały zrealizowane w całości przez kontrolowaną jednostkę.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁶ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 86/19 – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że objęte badaniem wydatki SKO, w łącznej kwocie 607,0 tys. zł (15,4% wydatków SKO w 2015 r.), zostały zrealizowane w sposób gospodarny, celowy i rzetelny. Środki przyznane z rezerw celowych budżetu państwa (206,6 tys. zł) wykorzystano w 99,4% i zgodnie z przeznaczeniem, a niewykorzystane środki terminowo zwrócono na rachunek Ministerstwa Finansów.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała sprawozdania SKO: Rb-23⁷, Rb-28⁸, Rb-27, Rb-BZ1 za 2015 r. oraz Rb-Z⁹ i Rb-N¹⁰ za IV kwartał 2015 r. Sprawozdania te sporządzono w terminach określonych w – odpowiednio – rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹¹, rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości w układzie zadaniowym¹² oraz rozporządzeniu w sprawie sprawozdań w zakresie operacji finansowych¹³, a także zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Obowiązujący w SKO system kontroli zarządczej i funkcjonujące w jego ramach mechanizmy kontroli zapewniły prawidłowe sporządzenie ww. sprawozdań w zakresie finansowym. Wprawdzie w sprawozdaniu Rb-BZ1 niewłaściwie wykazano wykonanie mierników dla działań 16.6.1.1 i 16.6.1.2, nie miało to jednak wpływu na prawidłowość wynikającego z ww. sprawozdań obrazu należności, dochodów, wydatków i zobowiązań SKO.

Nie osiągnięto wprawdzie założonych poziomów mierników realizacji wykonywanych w 2015 r. przez SKO: zadania i podzadania, jednak było to spowodowane brakami kadrowymi i niewystarczającymi środkami finansowymi, przyznanymi SKO na ich realizację.

Ujawnione w toku kontroli NIK nieprawidłowości, polegające m.in. na:

- udzieleniu zamówień na usługi pocztowe na łączną kwotę 16.705,37 zł z pominięciem Prawa zamówień publicznych¹⁴;
- dokonaniu wydatku z ww. tytułu w kwocie 2.305,38 zł bez dowodu określającego faktyczną wysokość zobowiązania (a więc jako zaliczkę), tj. z naruszeniem przepisów § 15 ust. 6 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej¹⁵;
- dokonaniu wydatków z tytułu prenumeraty prasy, pism i opracowań fachowych w kwocie 7.058,28 zł na podstawie faktur pro forma, które nie stanowią podstawy dokonania wydatku (pełnią jedynie rolę informacyjną, a więc przekazane na ich podstawie należności stanowią zaliczki), tj. z naruszeniem przepisów § 15 ust. 6 ww. rozporządzenia;

⁶ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna.

⁷ Sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, z wyłączeniem rachunków izb celnych.

⁸ Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa.

⁹ Kwartałne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

¹⁰ Kwartałne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119, ze zm.).

¹² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

¹³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

¹⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164).

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1542).

nie miały wpływu na realizację w 2015 r. budżetu w części 86/19.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015 nie planowano dochodów w części 86/19. Zrealizowane w tej części w 2015 r. (w całości w rozdziale 75016 – Samorządowe kolegia odwoławcze) dochody budżetu państwa w kwocie 64,2 tys. zł (z tego z tytułu: zwrotu kosztów postępowania sądowego – 33,4 tys. zł, sprzedaży samochodu – 30,5 tys. zł i odszkodowania za niedoręczone przesyłki – 0,3 tys. zł) były wyższe o 59,3 tys. zł (o 1.210,2%) od uzyskanych w 2014 r. (4,9 tys. zł).

Na koniec 2015 r. (podobnie jak na koniec 2014 r.) w części 86/19 nie wystąpiły należności pozostałe do zapłaty.

(dowód: akta kontroli str.5, 292, 297-299)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2015 wydatki budżetu państwa w części 86/19 (3.747,0 tys. zł) zostały w trakcie roku zwiększone czterema decyzjami Ministra Finansów. Zmiany te wynikały z przyznania środków z trzech pozycji rezerw celowych budżetu państwa (16 – „Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa”, 29 – „Środki na informatyzację, rozwój społeczeństwa informacyjnego oraz upowszechnianie szerokopasmowego dostępu do internetu” i 42 – „Środki dla samorządowych kolegiów odwoławczych”)¹⁶ w łącznej kwocie 206,6 tys. zł (plan po zmianach wyniósł 3.953,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 6-34)

Badanie wykorzystania środków przyznanych z rezerw celowych wykazało, że wykorzystano je w kwocie 205,3 tys. zł (w 99,4%), na cele wskazane w decyzjach Ministra Finansów, z tego: 69,0 tys. zł z poz. 42 – na zakup materiałów i wyposażenia oraz zakup usług pozostałych, 64,5 tys. zł z poz. 29 – na zakup dwóch zestawów komputerowych, przełączników sieciowych, koparki z możliwością drukowania i skanowania, macierzy dyskowej z dyskami, zasilacza awaryjnego UPS i centrali telefonicznej, 61,3 tys. zł z poz. 42 – na regulację wynagrodzeń osobowych pracowników nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, 10,5 tys. zł z poz. 16 – na sfinansowanie zwrotu kosztów postępowań przed sądami administracyjnymi. Niewykorzystane środki (1,3 tys. zł, z tego: 0,8 tys. zł z poz. 16 – z powodu niepodjęcia środków przez stronę postępowania i 0,5 tys. zł z poz. 29 – z powodu oszczędności powstałych w wyniku badania rynku) 31 grudnia 2015 r. zwrócono na rachunek Ministerstwa Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 6-34,371-372)

2.1.2. Wydatki w części 86/19 w 2015 r. wyniosły 3.952,3 tys. zł (w całości w rozdziale 75016), tj. 99,9% planu po zmianach. Niższe od planowanego o 1,3 tys. zł wykonanie wydatków wynikało z przyczyn opisanych w punkcie 2.1.1 wystąpienia. W porównaniu do 2014 r. wydatki były niższe o 317,4 tys. zł (o 7,4%), głównie w wyniku niższych o 391,6 tys. zł zwrotów kosztów postępowań przed sądami administracyjnymi przy wyższych wydatkach majątkowych (o 43,7 tys. zł), wydatkach na zakup materiałów i wyposażenia (o 39,2 tys. zł) oraz zakup usług remontowych (o 13,4 tys. zł).

¹⁶ W 2015 r. nie zwiększono planu wydatków w części 86/19 środkami z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

W 2015 r. dysponent części 86/19 nie dokonał blokad wydatków na podstawie art. 177 ustawy o finansach publicznych¹⁷.

Struktura wydatków według grup ekonomicznych w części 86/19 w 2015 r., w porównaniu do 2014 r., nie uległa istotnej zmianie: wydatki bieżące jednostek budżetowych (3.878,1 tys. zł) stanowiły 98,1% ogółu wydatków (w 2014 r. – 99,3%), wydatki majątkowe (64,5 tys. zł) 1,6% (w 2014 r. – 0,5%), a świadczenia na rzecz osób fizycznych (9,7 tys. zł) 0,3% (w 2014 r. – 0,2%)¹⁸.

(dowód: akta kontroli str.6, 102-104)

Na wydatki bieżące jednostek budżetowych w części 86/19 (3.878,1 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach) składały się głównie wynagrodzenia i pochodne (2.480,1 tys. zł), zakup usług pozostałych (327,6 tys. zł), wynagrodzenia bezosobowe (139,3 tys. zł) oraz zakup materiałów i wyposażenia (114,8 tys. zł). Wydatki w tej grupie były niższe o 364,5 tys. zł (o 8,6%) od wykonanych w 2014 r., głównie w wyniku niższych o 391,6 tys. zł zwrotów kosztów postępowań przed sądami administracyjnymi przy wyższych wydatkach na zakup materiałów i wyposażenia (o 39,2 tys. zł), zakup usług remontowych (o 13,4 tys. zł) i podatek od nieruchomości (o 7,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str.6, 337-372)

Wydatki na wynagrodzenia (2.480,1 tys. zł¹⁹ – 100,0% planu po zmianach) w porównaniu do 2014 r. były niższe o 9,5 tys. zł (o 0,4%), przy czym dla:

- osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń: niższe o 22,2 tys. zł (o 3,8%), m.in. z powodu wypłacenia w 2014 r. pracownikowi nagrody jubileuszowej;
- etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych: wyższe o 12,7 tys. zł (o 0,7%), m.in. w wyniku mniejszej absencji chorobowej i wzrostu dodatków stażowych w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str.36-38, 337-372)

Przeciętne zatrudnienie²⁰ w części 86/19 w 2015 r. wyniosło 32 osoby (11 osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń i 21 etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych) i w porównaniu do 2014 r. było niższe o jedną osobę (o pracownika nieobjętego mnożnikowym systemem wynagrodzeń).

Przeciętne wynagrodzenie w części 86/19 w 2015 r. (6.458,53 zł) w porównaniu do 2014 r. zwiększyło się o 171,66 zł (tj. o 2,7%). Wzrost przeciętnego wynagrodzenia był związany z przyznaniem środków z rezerwy celowej na regulację wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli str.36-38)

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2015 wydatki w części 86/19 na wynagrodzenia bezosobowe (148 tys. zł) były wyższe o 48,0 tys. zł od wydatków na takie wynagrodzenia, zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2014²¹. Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe w 2015 r. wyniosły 139,3 tys. zł (100,0% planu po zmianach – w tym 40,7 tys. zł na wynagrodzenia dla dwóch pozaetatowych członków Kolegium) i były wyższe o 1,3 tys. zł (o 0,9%) od wykonanych w 2014 r., głównie z powodu przeprowadzenia dodatkowych prac w archiwum zakładowym. W 2015 r. w SKO zatrudniano 14 osób na podstawie 49 umów zlecenia, w tym pięć osób (na podstawie 5 umów) pozostających z SKO w stosunku pracy (czynności

¹⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).

¹⁸ W 2015 r., podobnie jak w 2014 r. w części 86/19 nie dokonywano wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE.

¹⁹ Według Rb-70 – sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2015 r. (obejmującego okres od początku roku do 31 grudnia 2015 r.).

²⁰ W przeliczeniu na pełne etaty.

²¹ Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz. U. poz. 162). W piśmie z 24 lipca 2014 r. Minister Finansów poinformował Prezesa SKO m.in. o zwiększeniu planu wynagrodzeń bezosobowych na 2015 r. o 48,0 tys. zł z przeznaczeniem przede wszystkim na wynagrodzenia pozaetatowych członków kolegium, w celu umożliwienia sprawniejszego rozpatrywania spraw.

realizowane przez ww. osoby w ramach umów zlecenia nie pokrywały się z czynnościami, określonymi w zakresach ich obowiązków służbowych). Przedmiotem umów zlecenia były m.in. archiwizacja dokumentów oraz czynności kancelaryjne związane z obsługą Biura SKO. W 2015 r. nie zawierano umów z Agencją Pracy Tymczasowej.

Z wyjaśnień Wiceprezesa SKO wynika, że na wielokrotne wnioski do Ministra Finansów o zwiększenie środków na wynagrodzenia dla osób nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń nie uzyskano odpowiedzi. SKO zmuszone było do zatrudniania osób na umowy zlecenia do pracy w Biurze SKO, o czym informowano Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str.47-59, 82)

Na świadczenia na rzecz osób fizycznych w części 86/19 zaplanowano w ustawie budżetowej na rok 2015 5,0 tys. zł. Limit wydatków w tej grupie Prezes SKO zwiększył w trakcie roku do 9,7 tys. zł (o 94,0%), przenosząc do niej wydatki w kwocie 4,7 tys. zł, zaplanowane w wydatkach bieżących jednostek budżetowych. W 2015 r. wydatkowano na ww. świadczenia (w całości na dofinansowanie zakupu przez pracowników okularów korekcyjnych) 9,7 tys. zł, tj. o 3,4 tys. zł (o 54,0%) więcej niż w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 6, 35)

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2015 wydatki majątkowe w części 86/19 (80,0 tys. zł²²) zostały przez Prezesa SKO (jak wynika z wyjaśnień Wiceprezesa SKO i Głównego Księgowego SKO – z powodu niedoboru środków na wydatki bieżące, przede wszystkim na usługi pocztowe, informatyczne, archiwizację, zakupy papieru, teczek i tonerów) przeniesione na wydatki z tytułu zakupu materiałów i wyposażenia (30,0 tys. zł) oraz usług pozostałych (50,0 tys. zł). O przeniesieniu poinformowano Ministra Finansów, zgodnie z art. 171 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Przyznane 15 października 2015 r. przez Ministra Finansów środki na zakupy inwestycyjne w kwocie 65,0 tys. zł (z poz. 29 rezerwy celowej budżetu państwa – na wydatki związane z funkcjonowaniem systemów teleinformatycznych) zostały wykorzystane w 99,2%, w sposób opisany w punkcie 2.1.1. wystąpienia. Zrealizowane w 2015 r. w części 86/19 wydatki majątkowe (64,5 tys. zł) były wyższe o 43,7 tys. zł (o 310,0%) od takich wydatków, zrealizowanych w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str.11,13-14,37-38, 60-61, 216-226, 372)

Zobowiązania w części 86/19, wynoszące na koniec 2015 r. 263,2 tys. zł, w porównaniu do stanu na koniec 2014 r. uległy zwiększeniu o 15,8 tys. zł (o 6,4%) i dotyczyły głównie niewypłaconych dodatkowych wynagrodzeń rocznych z pochodnymi (225,3 tys. zł) oraz zakupu energii i usług niezbędnych do zapewnienia ciągłości działania jednostki (33,6 tys. zł). Zobowiązania wymagalne na koniec 2015 r. nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str.39-46)

2.1.3. Badanie wydatków w kwocie 607,0 tys. zł²³ (z tego: majątkowych w kwocie 64,5 tys. zł i bieżących w kwocie 542,5 tys. zł), stanowiących 15,4% wydatków SKO w 2015 r. wykazało, że:

²² Na zakup sprzętu informatycznego (zestawy komputerowe, przełączniki sieciowe, koparki z możliwością drukowania i skanowania, macierz dyskowa z dyskami, zasilacz awaryjny UPS, centrala telefoniczna).

²³ Wydatki dokonane na podstawie 132 dowodów księgowych dobranych: losowo z zastosowaniem metody monetarnej MUS (metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji – założono próg istotności: 2%, istotność wykonawczą: 0,75 progu istotności, a ryzyko statystyczne: 5,0%) na podstawie zapisów strony Ma konta 130 (130 dowodów na kwotę 540,2 tys. zł) oraz celowo (2 dowody na kwotę 66,8 tys. zł) – z populacji wydatków SKO w kwocie 905,0 tys. zł (wydatki SKO po ich pomniejszeniu o wynagrodzenia osobowe z pochodnymi, odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych oraz wydatki o wartości poniżej 500 zł).

- poniesiono je w wysokościach ustalonych w planie finansowym SKO, w sposób celowy i umożliwiający terminową realizację zadań;
 - wydatków w kwocie 5.447,49 zł z tytułu umowy na usługi pocztowe dokonano w wyniku udzielenia zamówień z pominięciem Prawa zamówień publicznych. W pozostałych przypadkach, gdy wydatków dokonywano w związku z zamówieniami udzielonymi bez stosowania ww. ustawy, zachodziły przesłanki wyłączenia, określone w art. 4 tej ustawy;
 - podstawą ich dokonania były wcześniej zaciągnięte zobowiązania, które regulowano w terminie, przy czym wydatków z tytułu usług pocztowych w kwocie 2.305,38 zł oraz wydatków z tytułu prenumeraty prasy, pism i opracowań fachowych w kwocie 7.058,28 zł dokonano z naruszeniem § 15 ust. 6 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej;
 - zobowiązania regulowano średnio na 15 dni przed upływem terminu ich płatności, a z wyprzedzeniem wynoszącym więcej niż 15 dni (do 33 dni) uregulowano 24 zobowiązania na łączną kwotę 83,8 tys. zł. Regulowanie zobowiązań przed terminem płatności Główny Księgowy SKO uzasadniła m.in. brakiem możliwości określenia dokładnej daty terminu płatności zobowiązania na etapie sporządzania zapotrzebowania na środki finansowe w systemie TREZOR.
- (dowód: akta kontroli str. 62-101, 105-107)

W 2015 r. przeprowadzono w SKO jedno postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego – przetarg nieograniczony na świadczenie usług pocztowych w 2016 r. W 2015 r. usługi pocztowe na rzecz SKO realizowano na podstawie umowy z 31 grudnia 2014 r. na kwotę 108,9 tys. zł, zawartej z usługodawcą wybranym w wyniku przeprowadzenia w 2014 r. postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego. Badanie ww. postępowania wykazało, że przeprowadzono je zgodnie z procedurą określoną w Prawie zamówień publicznych. Badanie realizacji ww. umowy wykazało jednak nieprawidłowości, polegające na udzieleniu usługodawcy zamówień o wartości 16.705,37 zł z pominięciem Prawa zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 105-107)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Badanie realizacji umowy z 31 grudnia 2014 r. na świadczenie na rzecz SKO w 2015 r. usług pocztowych wykazało, że usługodawcy określone w tej umowie udzielono w 2015 r. zamówień na kwotę 16.705,37 zł z pominięciem Prawa zamówień publicznych.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt. 4 ww. umowy wartość zobowiązań SKO na rzecz usługodawcy z tytułu jej realizacji nie mogła przekroczyć kwoty 108,9 tys. zł. Pomimo, iż w listopadzie 2015 r.²⁴ nastąpiło przekroczenie tej kwoty, a tym samym na świadczenie usług po tym okresie należało udzielić nowego zamówienia i zawrzeć z wybranym w wyniku przeprowadzonego postępowania wykonawcą nową umowę SKO – z pominięciem Prawa zamówień publicznych i bez zawarcia pisemnej umowy – zlecało dalsze świadczenie usług pocztowych dotychczasowemu usługodawcy, który wystawił z tytułu świadczenia tych usług dwie faktury na łączną kwotę 16.705,37 zł²⁵. SKO wypłaciło usługodawcy z tego tytułu w 2015 r. 5.447,49 zł, a kwotę 11.257,88 zł ujęło w zobowiązaniach.

Z wyjaśnień Wiceprezesa SKO (zatwierdzającego ww. faktury do wypłaty) wynika, że w tym przypadku zastosowano art. 4 pkt 8 Prawa zamówień publicznych, uznając

²⁴ Faktura z 3 grudnia 2015 r. na kwotę 12.987,19 zł, tj. przekraczająca o 3.142,11 zł kwotę określoną w umowie.

²⁵ Z tego 3.142,11 zł na podstawie faktury wystawionej w 2015 r. i 13.563,26 zł na podstawie faktury wystawionej w 2016 r., dotyczącej 2015 r.

że w sprawie zachodzą okoliczności określone w art. 6a tej ustawy (zgodnie z tym przepisem, w przypadku zamówień udzielanych w częściach, do udzielenia zamówienia na daną część zamawiający może stosować przepisy właściwe dla wartości tej części, pod warunkiem że łączna wartość tych części wynosi nie więcej niż 20% wartości zamówienia). Zdaniem NIK nie zachodziły przesłanki do zastosowania przepisów art. 6a ww. ustawy, gdyż – jak wynika z SIWZ – SKO w przeprowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie w 2015 r. usług pocztowych nie dopuściło możliwości udzielenia ww. zamówienia w częściach, o której mowa w art. 32 ust. 4 Prawa zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str.140-149, 188-192)

Ponadto wydatków z ww. tytułu w kwocie 2.305,38 zł dokonano bez dowodu, określającego faktyczną wysokość zobowiązania (wydatku dokonano 31 grudnia 2015 r., tymczasem faktura za usługi, wystawiona 7 stycznia 2016 r., wpłynęła do SKO 12 stycznia 2016 r.), a więc jako zaliczkę, tj. z naruszeniem przepisów § 15 ust. 6 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej, zgodnie z którymi zaliczki mogą być udzielane przez państwowe jednostki budżetowe wyłącznie w zakresie określonym w odrębnych przepisach.

Wprawdzie z wyjaśnień Wiceprezesa SKO i Głównego Księgowego SKO wynika, że wartość zrealizowanej usługi ustalono na podstawie sporządzonego przez Biuro SKO zestawienia ilościowego i wartościowego, to jednak – zdaniem NIK – nie ma przepisu umożliwiającego państwowej jednostce budżetowej dokonanie zaliczkowej wypłaty należności na podstawie wewnętrznych zestawień.

(dowód: akta kontroli str. 184-187, 193-200)

2. Na podstawie faktur pro forma²⁶, które nie stanowią podstawy dokonania wydatku (pełnią jedynie rolę informacyjną, a więc przekazywane na ich podstawie należności stanowiły zaliczki), tj. z naruszeniem przepisów § 15 ust. 6 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej dokonano (na podstawie dyspozycji Wiceprezesa SKO) również wydatków z tytułu prenumeraty prasy, pism i opracowań fachowych w łącznej kwocie 7.058,28 zł.

Wprawdzie z wyjaśnień Wiceprezesa SKO i Głównego Księgowego SKO wynika, że prenumerata prasy, pism i opracowań fachowych uwarunkowana była zapłatą na podstawie faktur pro forma (wystawienie faktur następowało kolejnego dnia po zapłacie), to jednak – zdaniem NIK – nie ma przepisu umożliwiającego państwowej jednostce budżetowej dokonanie zaliczkowej zapłaty należności z uwagi na wskazane w ww. wyjaśnieniach okoliczności. W wyniku kontroli Wiceprezes SKO podjął rozmowy z kontrahentami, którzy wyrazili zgodę na rezygnację z faktur pro forma.

(dowód: akta kontroli str.193-215)

3. Zakupiony 22 grudnia 2015 r. skaner o wartości 4.329,60 zł ujęto w prowadzonej w SKO ewidencji środków trwałych jako wyposażenie techniczne dla prac biurowych (rodzaj 803), podczas gdy zgodnie z objaśnieniami szczegółowymi do Klasyfikacji środków trwałych, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)²⁷ ww. urządzenie należało ująć w ewidencji jako zespoły komputerowe (rodzaj 491).

²⁶ Faktury pro forma z: 23 września 2015 r. na 1621,59 zł – zapłacona 29 września 2015 r., 8 września 2015 r. na 956,34 zł – zapłacona 21 września 2015 r., 23 października 2015 r. na 3325,39 zł – zapłacona 28 października 2015 r., 19 października 2015 r. na 499,78 zł – zapłacona 28 października 2015 r., 19 października 2015 r. na 725,26 zł – zapłacona 28 października 2015 r.

²⁷ Dz. U. Nr 242, poz. 1622.

Z wyjaśnień Głównego Księgowego SKO wynika, że nastąpiło to przez pomyłkę (w wyniku kontroli zmieniono kwalifikację środka trwałego na właściwą, a amortyzację według rocznej stawki amortyzacyjnej rozpoczęto w 2016 r., tj. od następnego miesiąca po oddaniu skanera do użytkowania).

(dowód: akta kontroli str.226-241)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. w części 86/19 nie realizowano wydatków z budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str.242)

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. SKO w ramach budżetu zadaniowego realizowało zadanie: „Sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego oraz orzekanie w innych sprawach na zasadach określonych w ustawach” (zadanie nr 16.6.), którego celem była kontrola instancyjna i pozainstancyjna orzeczeń administracyjnych organów j.s.t. oraz rozpatrywanie wniosków dotyczących opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych, a miernikiem realizacji – odsetek spraw rozpatrzonych w ogólnej liczbie spraw ujętych w ewidencji w okresie sprawozdawczym. W 2015 r. SKO nie osiągnęło założonej wartości ww. miernika – odsetek spraw rozpatrzonych wyniósł 55% wobec zakładanych 75%.

W ramach ww. zadania SKO realizowało podzadanie „Rozpatrywanie odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, żądań wznowienia postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji (postanowień) organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej oraz rozpatrywanie sporów cywilno-prawnych dotyczących zmian stawek procentowych i aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych” (podzadanie 16.6.1.), którego celem była weryfikacja decyzji i postanowień organów j.s.t. w toku instancji i w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego oraz rozstrzyganie sporów cywilno-prawnych na drodze uproszczonej procedury administracyjnej, a miernikiem realizacji – wskaźnik załatwienia spraw (odsetek liczby spraw załatwionych w stosunku do ogólnej liczby spraw ujętej w ewidencji w okresie sprawozdawczym). W 2015 r. SKO nie osiągnęło założonej wartości ww. miernika – odsetek liczby spraw załatwionych wyniósł 55% wobec zakładanych 75%.

(dowód: akta kontroli str.243-251)

W ramach ww. podzadania SKO realizowało dwa działania:

- „Orzecznictwo w sprawach administracyjnych i podatkowych” (działanie 16.6.1.1.), którego celem było zapewnienie zgodnego z planem załatwienia spraw, a miernikiem realizacji – odsetek liczby skarg na decyzje i postanowienia SKO uwzględnionych przez sądy administracyjne, w stosunku do ogólnej liczby wydanych przez SKO orzeczeń podlegających zaskarżeniu;
- „Przedsądowe rozstrzyganie sporów cywilno-prawnych, dotyczących wysokości stawek procentowych i aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych” (działanie 16.6.1.2.), którego celem było dążenie do polubownego załatwienia spraw w drodze ugody i odciążenie sądów powszechnych, a miernikiem realizacji – odsetek liczby sprzeciwów w stosunku do ogólnej liczby załatwionych spraw z tego zakresu w okresie sprawozdawczym;

wydatkując na nie – odpowiednio – 3.060,8 tys. zł i 891,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.243-251)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

1. W sprawozdaniu SKO Rb-BZ1 za 2015 r. nierzetelnie wykazano wykonanie mierników realizacji działań 16.6.1.1. i 16.6.1.2. (wykazano wykonanie mierników na poziomie – odpowiednio – 61% i 42%, podczas gdy faktycznie mierniki te, liczone jako odsetek liczby skarg na decyzje i postanowienia SKO uwzględnionych przez sądy administracyjne, w stosunku do ogólnej liczby wydanych przez SKO orzeczeń podlegających zaskarżeniu oraz odsetek liczby sprzeciwów w stosunku do liczby spraw załatwionych z tego zakresu w okresie sprawozdawczym wynosiły – odpowiednio – 2% i 32%).

Z wyjaśnień Wiceprezesa SKO wynika, że wykonanie mierników dla ww. działań określono na podstawie ilości spraw rozpatrzonych w stosunku do ilości spraw ujętych w ewidencji, jednak treść zawartych w sprawozdaniu mierników realizacji działań jednoznacznie wskazuje inny sposób ich wyliczania.

(dowód: akta kontroli str. 243-251, 256-259)

2. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że SKO nie osiągnęło założonych poziomów mierników realizacji wykonywanych w 2015 r.:

- zadania „Sprawowanie funkcji organu wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego oraz orzekanie w innych sprawach na zasadach określonych w ustawach”;
- podzadania „Rozpatrywanie odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, żądań wznowienia postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji (postanowień) organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej oraz rozpatrywanie sporów cywilno-prawnych dotyczących zmian stawek procentowych i aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych”.

Z wyjaśnień Wiceprezesa SKO wynika, że:

- było to spowodowane wysokim stopniem skomplikowania spraw, brakami kadrowymi i niewystarczającymi środkami finansowymi, przyznanymi SKO na ich realizację;
- Prezes SKO nie ma wpływu na ilość i rodzaj wpływających do SKO spraw;
- nadzór i kontrola efektywności i skuteczności realizacji planów może przebiegać wyłącznie w ścisłej współpracy z Ministerstwem Finansów i Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, jednak praktycznie takiej współpracy nie ma (Ministerstwo Finansów stosuje metodę ogólnego narzucania kwot do wykorzystania celem realizacji zadań bez konsultowania ich z SKO).

(dowód: akta kontroli str. 243-251, 260-262, 273-276)

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Badanie sprawozdań SKO: Rb-23, Rb-27, Rb-28 i Rb-BZ1 za 2015 r. oraz Rb-Z i Rb-N za IV kwartał 2015 r. wykazało, że sprawozdania:

- przekazano Ministerstwu Finansów i Głównemu Urzędowi Statystycznemu w terminach określonych w – odpowiednio – rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej, rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości w układzie zadaniowym oraz rozporządzeniu w sprawie sprawozdań w zakresie operacji finansowych;
- zostały sporządzone i podpisane przez upoważnione osoby;
- sporządzono zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wykazane w sprawozdaniach:
 - Rb-23 za 2015 r.: dochody wykonane i przekazane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa (64,2 tys. zł) były zgodne z dochodami wykonanymi i wykazanymi w sprawozdaniu Rb-27 za 2015 r., wydatki wykonane (3.952,3 tys. zł) były zgodne z wydatkami, wykazanymi w sprawozdaniu Rb-

28 za 2015 r., a zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony 15 stycznia 2016 r. przez Narodowy Bank Polski;

- Rb-27 za 2015 r.: należności (64,2 tys. zł) były zgodne z obrotami strony Wn konta 221, dochody wykonane (64,2 tys. zł) były zgodne z sumą obrotów strony Wn konta 130 w paragrafach dochodów budżetowych, należności pozostałe do zapłaty (0 zł) i zaległości netto (0 zł) były zgodne z saldami Wn konta 221;
- Rb-28 za 2015 r.: wykonane wydatki (3.952,3 tys. zł) były zgodne z sumą obrotów strony Ma konta 130 w paragrafach wydatków budżetowych, a zobowiązania (263,2 tys. zł) – zgodne z saldami odpowiednich kont zespołu „2”;
- Rb-BZ1 za 2015 r.: wydatki wykonane (3.952,3 tys. zł) były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 990 „Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym”, a zobowiązania (263,2 tys. zł) – zgodne z saldami odpowiednich kont zespołu 2;
- Rb-N: należności ogółem (0 zł) oraz Rb-Z – zobowiązania wymagalne (0,0 tys. zł) były zgodne z saldami odpowiednich kont zespołu 2.

Obowiązujący w SKO system kontroli zarządczej i funkcjonujące w jego ramach mechanizmy kontroli zapewniły prawidłowe sporządzenie ww. sprawozdań w zakresie finansowym. Wprawdzie, na skutek nieprawidłowości opisanej w punkcie 2.3. wystąpienia, w sprawozdaniu Rb-BZ1 niewłaściwie wykazano wykonanie mierników dla działań 16.6.1.1 i 16.6.1.2, nie miało to jednak wpływu na prawidłowość wynikającego z ww. sprawozdań obrazu należności, dochodów, wydatków i zobowiązań SKO.

(dowód: akta kontroli str. 287-319, 386-387, 392-397, 415-419, 428-429)

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości, poza nieprawidłowością opisaną w punkcie 2.3. wystąpienia nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁸ wnioskuje o:

- 1) udzielanie zamówień na dostawy, roboty budowlane i usługi z pominięciem Prawa zamówień publicznych tylko w przypadkach określonych w tej ustawie;
- 2) wprowadzenie mechanizmów kontrolnych zapewniających udzielanie zaliczek tylko w przypadkach przewidzianych przepisami;
- 3) sporządzenie korekty sprawozdania Rb-BZ1 za 2015 r. w zakresie mierników realizacji działań oraz wprowadzenie mechanizmu zapewniającego rzetelne ujmowanie ww. danych w tych sprawozdaniach.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

²⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, dnia 15 kwietnia 2016 r.

Kontroler
Agnieszka Solecka
starszy inspektor kontroli państwowej

Agnieszka Solecka
.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

p.o. Dyrektora

Sup.
p.o. WICEDYREKTORA DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
Teresa Sawicka
.....
podpis